

Désirée Kleiner-Liebau *

„Der politische Diskurs zu Entwicklung und Migration in Spanien und Deutschland im Vergleich“

Paper presented at the conference on 'Migration(s) and Development(s): Transformation of Paradigms, Organisations and Gender', Center for Interdisciplinary Research, Bielefeld, Germany, July 10-11, 2008

COMCAD Arbeitspapiere - Working Papers

No. 49, 2008

2008

* Arnold-Bergstraesser-Institut, Freiburg. Comments welcome to: desiree_kleiner@yahoo.com

Kleiner-Liebau, Désirée: “Der politische Diskurs zu Entwicklung und Migration in Spanien und Deutschland im Vergleich”, Bielefeld: COMCAD, 2008 (Working Papers – Centre on Migration, Citizenship and Development; 49)

The COMCAD Working Paper Series is intended to aid the rapid distribution of work in progress, research findings and special lectures by researchers and associates of COMCAD. Papers aim to stimulate discussion among the worldwide community of scholars, policymakers and practitioners. They are distributed free of charge in PDF format via the COMCAD website.

The opinions expressed in the papers are solely those of the author/s who retain the copyright. Comments on individual Working Papers are welcomed, and should be directed to the author/s.

University of Bielefeld
Faculty of Sociology
Centre on Migration, Citizenship and Development (COMCAD)
Postfach 100131
D-33501 Bielefeld
Homepage: http://www.uni-bielefeld.de/ag_comcad/

Abstract

Vor dem Hintergrund der Debatte um Co-development und der Vielfalt von Konzepten, die unter diesem Begriff gefasst werden, wird in dem vorliegenden Artikel der Frage nachgegangen, wie die Themen Migration und Entwicklung im politischen Diskurs in Spanien und Deutschland jeweils miteinander verknüpft werden, welches Konzept von Co-development sich dabei herauskristallisiert und welche Maßnahmen die Politik für die praktische Umsetzung vorschlägt. Jeweils drei Phasen des Diskurses lassen sich unterscheiden, für Deutschland beginnend mit der Gastarbeiteranwerbung ab Mitte der 1950er Jahre, für Spanien beginnend mit dem, Anfang der 1990er Jahre einsetzenden, Wandel vom Auswanderungs- zum Einwanderungsland. Bei der Analyse wird deutlich, wie die unterschiedliche Beachtung, die das Konzept des Co-development in den beiden Ländern erfährt, die grundlegenden Unterschiede der migrationspolitischen Situation Spaniens und Deutschlands widerspiegelt. Ist in Deutschland Arbeitsmigration, außer von Hochqualifizierten, aktuell kein Thema, so setzt Spanien auf temporäre und zirkuläre Migrationsmodelle, die zudem genutzt werden sollen, die Entwicklung der Herkunftsländer zu fördern.

1. Einleitung

Vor dem Hintergrund der Debatte um Co-development und der Vielfalt von Konzepten, die unter diesem Begriff gefasst werden, soll im Folgenden kurz der deutsche und spanische politische Diskurs zum Zusammenhang von Entwicklung und Migration vorgestellt werden. Dabei wird konkret der Frage nachgegangen, wie die Themen Migration und Entwicklung im politischen Diskurs jeweils miteinander verknüpft werden, welches Konzept von Co-development sich dabei herauskristallisiert, welche Maßnahmen vorgeschlagen werden und wie Co-development in der Praxis jeweils umgesetzt werden soll. Die Betrachtung von so unterschiedlichen Fallbeispielen wie Spanien und Deutschland, als einem, auf der einen Seite relativ „neuen“ und auf der anderen Seite „alten“ Einwanderungsland Europas liefert interessante Einsichten in die migrations- und entwicklungspolitischen Gegebenheiten und Strategien der beiden Länder.

Die nationalen Politiken Spaniens und Deutschlands, sowohl bezogen auf Migration als auch auf die Entwicklungszusammenarbeit, sind inzwischen stark in internationale und regionale Debatten und Strategien eingebettet. Im Falle der hier vorgestellten Länder spielt die Abstimmung innerhalb der EU eine wichtige Rolle. Häufig beziehen sich die vorgestellten Dokumente explizit auf EU-Beschlüsse und Vorlagen und übernehmen Begrifflichkeiten und Konzepte in ihre nationalen Papiere. Angesichts des begrenzten Rahmens kann in der vorliegenden Arbeit jedoch nur an einigen wenigen Stellen auf die regionale und internationale Einbettung des Diskurses zu Migration und Entwicklung verwiesen werden.

Grundlage für die präsentierten Ergebnisse ist eine diskursanalytische Untersuchung von sowohl migrations- als auch entwicklungspolitischen Dokumenten der deutschen und der spanischen Regierungen.¹ Für beide Länder wurde ein Zeitraum ausgewählt, der für das Thema Migration relevant war und ist: Für Deutschland² ab Mitte der 1950er Jahre, d.h. beginnend mit der Gastarbeiteranwerbung und für Spanien ab Anfang der 1990er Jahre, d.h. ab Beginn des Wandels vom Auswanderungs- zum Einwanderungsland. Für beide Länder werden zu Analysezwecken jeweils drei verschiedene Phasen des Diskurses unterschieden. Dabei orientiert sich die Einteilung für das deutsche Fallbeispiel an den migrationspolitischen

¹ Für eine genaue Beschreibung der diskurstheoretischen und methodischen Grundlagen und des konkreten Vorgehens vgl.: Désirée Kleiner-Liebau: *Migration and the Construction of National Identity in Spain*, Dissertation Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, eingereicht im Februar 2008.

² Vor 1990 bezieht sich die Analyse ausschließlich auf die Bundesrepublik Deutschland.

Phasen, die Einteilung für das spanische Fallbeispiel an den jeweiligen Regierungszeiten der beiden großen Volksparteien, da diese jeweils mit Veränderungen im migrationspolitischen Diskurs einhergingen.

2. Der politische Diskurs zu Migration und Entwicklung in Deutschland

Phase 1: Anwerbung von Gastarbeitern (1955 – 1973)

Die Bundesrepublik Deutschland verzeichnete in der Nachkriegszeit einen rasanten wirtschaftlichen Aufschwung. Ab Anfang der 1950er Jahre war absehbar, dass unter Einbeziehung der durchweg positiven Wirtschaftsprognosen, die der deutschen Wirtschaft weiterhin ein starkes Wachstum voraussagten, in naher Zukunft in einigen Regionen des Landes mit einem Mangel an Arbeitskräften zu rechnen sei. Man beschloss angesichts dieser Vorhersagen, „Gastarbeiter“ aus den europäischen Nachbarländer zu rekrutieren. Am 22. Dezember 1955 wurde das erste Anwerbeabkommen mit Italien geschlossen. Es war Modell für weitere Abkommen, die in den Jahren darauf folgten z.B. mit Spanien (1960), Griechenland (1960), der Türkei (1961), Portugal (1964) und Jugoslawien (1968).³ Im Jahr 1967 wurden durch die wirtschaftliche Rezession erstmals kritische Stimmen zur Gastarbeiteranwerbung laut, die aus Anlass der schlechten Wirtschaftsdaten ein Ende der Anwerbepolitik forderten. Nach Überwindung dieser kurzen wirtschaftlichen Durststrecke, warb man im Folgenden aber wieder verstärkt ausländische Arbeitskräfte an. So wuchs die Zahl der in Deutschland ansässigen ausländischen Staatsbürger kräftig an, besonders Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre. Lebten im Jahr 1968 1,9 Millionen Ausländer in der Bundesrepublik, waren es 1973 schon 4 Millionen, davon 2,6 Millionen aktiv in den Arbeitsmarkt eingebunden. Die größten Gruppen, nach Herkunftsländern geordnet, bildeten Türken (605.000), Jugoslawen (535.000), Italiener (450.000), Griechen (250.000) und Spanier (190.000).⁴ Die meist wenig oder gar nicht qualifizierten „Gastarbeiter“ besetzten jene Stellen, für die keine spezifische

³ Vgl.: Herbert, Ulrich (2003): Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 208.

⁴ Vgl.: Bade, Klaus und Oltmer, Jochen (2003): Aussiedler: deutsche Einwanderer aus Osteuropa, Göttingen: V&R unipress, 77.

Qualifikationen notwendig waren und die im Zuge des sozialen Aufstiegs einheimischer Arbeitskräfte frei geworden waren.

Der politische Diskurs zur Gastarbeiteranwerbung spiegelt die eindeutige Ausrichtung der bundesdeutschen Politik auf Wirtschaftswachstum und Wohlstandsmehrung in dieser Phase wider. Im Vordergrund stand demnach die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland und deren zukünftige Sicherung durch den Ausgleich des sonst unumgänglichen Mangels an Arbeitskräften. So betonte Anton Sabel, von 1957-1968 Präsident der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, dass die Ausländerbeschäftigung im Interesse der Wirtschaft wie auch der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland liege. Er führte weiter aus:

„Im Augenblick kann man sicher mit einer weiteren Produktionsausweitung rechnen, die durch die technische Fortentwicklung nicht allein, d.h. ohne zusätzlichen Ansatz von Arbeitskräften zu meistern ist. Arbeitskraftreserven sind im eigenen Land kaum noch vorhanden. So müssen Reserven aus anderen Ländern nutzbar gemacht werden.“⁵

In Form von Kosten-Nutzen-Abwägungen wurde betont, dass die Vorteile und der Nutzen, den Deutschland aus der Anwerbung von ausländischen Arbeitnehmern zöge, bei Weitem die Kosten, die als gering einzustufen seien, überwögen. Ludwig Kattenstroth, damals zuständiger Staatssekretär, unterstrich unter Anderem, dass die ausländischen Arbeitnehmer, die im besten Schaffensalter zwischen 18 und 45 Jahren seien, einerseits erheblich zur Gütervermehrung beitrügen, ohne andererseits die Konsumgüternachfrage in der Bundesrepublik in gleichem Umfang zu erhöhen. Außerdem wirke sich die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte positiv auf die Rentenversicherung aus, da die Auszahlung der Beiträge erst verzögert erfolge.⁶

Im Rahmen der politischen Kosten-Nutzen Analysen kamen aber auch der Nutzen bzw. die Kosten für die Herkunftsländer zur Sprache. Es wird argumentiert, dass diese Art von Migration von Vorteil für die Herkunftsländer sei. Neben den positiven Auswirkungen auf den europäischen Einigungsprozess⁷, nutze sie der Wirtschaft und dem Arbeitsmarkt der Herkunfts-

⁵ Sabel, Anton (1966): Die Arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer, in: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.): Magnet Bundesrepublik. Probleme der Ausländerbeschäftigung, Bonn: Köllen Verlag, 167.

⁶ Vgl.: Kattenstroth, Ludwig (1966): Grußwort der Bundesregierung, in: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.): Magnet Bundesrepublik. Probleme der Ausländerbeschäftigung, Bonn: Köllen Verlag, 13f.

⁷ Vgl.: Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung (1956): Deutsch-Italienisches Anwerbeabkommen vom 20.12.1955, in: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (ANBA), Nr. 2, 4. Jahrgang, 25.2.1956.

länder. Die Gastarbeiteranwerbung wurde von Anton Sabel gar als „echte Entwicklungshilfe“ bezeichnet. Er merkte an,

„dass durch die Hereinnahme ausländischer Arbeitnehmer vielen Menschen, die in ihrer Heimat keine Möglichkeiten für eine Existenzsicherung hatten, Arbeit und Brot geboten wurde. Es dürfte sich hierbei wohl um die bedeutendste Entwicklungshilfe handeln, die von der Bundesrepublik Deutschland bisher geleistet wurde.“⁸

Man ging allgemein davon aus, dass man den Herkunftsländer der Gastarbeiter einen großen Gefallen tue, indem man durch die Folgen der Anwerbung, wie Rücküberweisungen und Ausbildung/Weiterbildung (Brain Gain), deren Entwicklung fördere.⁹ Der damalige Arbeitsminister Theodor Blank fasste diese Überlegung 1964 folgendermaßen zusammen:

„Lohn und ihre Sparsamkeit geben ihnen die Möglichkeit, ihre Angehörigen zu unterstützen. Daneben können sie sich durch ihre Tätigkeit bei uns wertvolle Kenntnisse erwerben, die nach ihrer Heimkehr ihrer eigenen Volkswirtschaft wieder zugute kommen.“¹⁰

Die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer bekommt durch diese Art der Argumentation einen selbstlosen Anstrich, und das in einer Zeit, in der die deutsche Entwicklungspolitik unverhohlen als Instrument der Durchsetzung außen- und wirtschaftspolitischer Ziele und Interessen der Bundesrepublik Deutschland galt.

Phase 2: Flüchtlinge und Asyl (1973-1998)

Ab Anfang der 1970er Jahre mehrten sich in der Debatte um Vor- und Nachteile von Ausländerbeschäftigung die kritischen Stimmen.¹¹ Die Bundesregierung verhängte 1973, infolge der Wirtschaftskrise, einen absoluten Anwerbestopp. Doch statt in ihre Herkunftsländer zurückzukehren, wie es die deutschen Behörden erwartet hatten, entschieden sich viele der ehemaligen „Gastarbeiter“ dazu, in Deutschland zu bleiben und ihre Familien nachzuholen. Dadurch wurde zwar die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer geringer, die absolute Zahl der

⁸ Sabel, Anton (1966): Die Arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer, in: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.): Magnet Bundesrepublik. Probleme der Ausländerbeschäftigung, Bonn: Köllen Verlag, 166.

⁹ Vgl.: Balke, Siegfried (1966): Die Ausländerbeschäftigung aus der Sicht der Wirtschaft, in: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.): Magnet Bundesrepublik. Probleme der Ausländerbeschäftigung, Bonn: Köllen Verlag, 181.

¹⁰ Blank, Theodor (1964): Eine Million Gastarbeiter. Eine nicht unerhebliche Voraussetzung für das Gedeihen der deutschen Wirtschaft, in: Bulletin (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung), Nr. 160, 30. Oktober 1964, 1480.

¹¹ Vgl.: Herbert, Ulrich (2003): Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 225ff.

in der Bundesrepublik lebenden Ausländer erhöhte sich jedoch von 4 auf 4,9 Millionen.¹² Der Wandel vom „Gastarbeiter“ zum Einwanderer, brachte für die bundesdeutsche Politik große Herausforderungen mit sich, v.a. im Bereich des Wohnungsbaus, des Bildungssystems und des Arbeitsmarktes. Dies führte jedoch keineswegs zu einer kohärenteren und effizienteren Migrationspolitik. Weiterhin wurde die Realität, dass Deutschland sich zu einem Einwanderungsland gewandelt hatte, verleugnet und offiziell noch immer die Idee der Einwanderung auf Zeit und der Rückkehr vertreten. Grenz- und Migrationskontrolle rückten als Themen zunehmend in den Vordergrund, soziale Aspekte und Fragen der Integration der Einwanderer wurden eher vernachlässigt. Die Politik konzentrierte sich ab den 1980er Jahren außerdem verstärkt auf zwei andere Einwanderergruppen: die (Spät-)Aussiedler und die Flüchtlinge/Asylbewerber. Die Zahl der Letzteren stieg ab Mitte der 1980er deutlich an. Im gerade wiedervereinigten Deutschland entzündete sich an der Frage der Notwendigkeit einer Verschärfung des Asylrechts ein heftiger politischer Konflikt begleitet von einer scharf geführten öffentlichen Debatte und vor dem Hintergrund schlimmer fremdenfeindlicher Brandanschläge.¹³

Die Verknüpfung der herrschenden Nichteinwanderungsdoktrin mit der traditionellen deutschen Entwicklungspolitik hatte zur Folge, dass die Idee, „man könne und wolle mit einer besseren oder mit einer finanziell besser ausgestatteten Entwicklungszusammenarbeit die ‚reiche Welt‘ vor der Migration aus der ‚armen Welt‘ abschirmen“ verfolgt wurde.¹⁴ In entwicklungspolitischen Dokumenten dieser Phase wird demnach der Zusammenhang zwischen Flucht und Entwicklungszusammenarbeit und die Möglichkeiten, Flucht und Migration zu verhindern, indem man deren Ursachen bekämpft, diskutiert. Der Neunte Bericht zur Entwicklungspolitik von 1993 postulierte dementsprechend:

„Armut ist eine der wesentlichen Ursachen der weltweiten Flüchtlings- und Wanderungsbewegungen. Der Kampf gegen die Armut dient auch dem Ziel, daß Menschen künftig weder aus Hunger noch aus politischen, wirtschaftlichen, ethnischen oder religiösen Gründen ihre Heimat verlassen. Eine präventive Entwicklungspolitik eröffnet den Menschen in den Entwicklungsländern Perspektiven in ihrer Heimat.“¹⁵

¹² Vgl.: Özcan, Veysel (2007): Länderprofil Deutschland, in: Focus Migration, 2.

¹³ Für eine ausführlichere Darstellung des Konflikts um das Asylrecht vgl.: Kleiner-Liebau, Désirée (2008): ¿Integración o Marginalización? Conflicto Social e Inmigración en Alemania, in: Lorenzo Cachón (dir.): Conflicto e Inmigración – Experiencias en Europa, Madrid, 133-164.

¹⁴ Thränhardt, Dietrich (2005): Entwicklung durch Migration: ein neuer Forschungsansatz, in: APUZ 27/2005, 5.

¹⁵ Deutscher Bundestag (1993): Neunter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung Drucksache 12/4096, 13.01.1993, 72.

Diese Art der Argumentation, vor dem Hintergrund der im Zuge der Asyldebatte von Politik und Medien angefachten Angst, von sog. „Wirtschaftsflüchtlingen“ aus dem Süden überannt zu werden, verdeutlicht einmal mehr die abwehrende Haltung gegenüber Migration jeglicher Art in dieser Phase.

Im Sinne der von der Bundesregierung betriebenen strengen Rückkehrpolitik formulierten entwicklungspolitische Dokumente das Ziel, dass Flüchtlinge durch ihre Rückkehr zu „Akteuren ihrer eigenen Entwicklung werden“ und damit die Entwicklung ihrer Herkunftsländer voranbringen sollen.¹⁶ Dabei spielen wiederum die schon in der letzten Phase diskutierten Themen Brain Drain/Gain und Rücküberweisungen eine Rolle. So wird die Idee der Verhinderung von Brain Drain bzw. durch Rückkehr für Brain Gain zu sorgen, in Stipendienprogrammen für Studenten aus den Entwicklungsländern und durch Hochschulförderung in den Herkunftsländern umgesetzt.¹⁷ Ebenso wie die Gefahr des Brain Drain, wurden in den entwicklungspolitischen Berichten auch Rücküberweisungen als ein wichtiger entwicklungspolitischer Faktor keinesfalls nur positiv bewertet. Der Zehnte Bericht zur Entwicklungspolitik von 1995 beschrieb die möglichen Auswirkungen wie folgt:

„Diese Rücküberweisungen [...] sind jedoch entwicklungspolitisch durchaus problematisch. Zwar stellen sie für einige Länder die wichtigste Devisenquelle dar, tragen zur Versorgung der Familienangehörigen bei und stützen damit die einheimische Nachfrage. Seltener werden die Mittel auch für Investitionen im Heimatland verwendet. Das Interesse an diesem Devisenzufluß mindert aber andererseits die politische Bereitschaft der Regierungen in den Heimatländern, Entwicklungsmaßnahmen zur Dämpfung der eigentlichen Migrationsursachen zu ergreifen.“

Deutlich lässt sich hier außerdem das in dieser Phase dominierende politische Ziel, Migration zu verhindern, indem man Migrationsursachen mit dem Instrumentarium der Entwicklungspolitik bekämpft, herauslesen.

Phase 3: Green Card – Neues Zuwanderungsgesetz – Integration (1998 - heute)

Ab Mitte der 1990er Jahre wird zunehmend deutlich, dass die eigentliche Herausforderung, nämlich die Integration der häufig schon seit Jahrzehnten in Deutschland lebenden Einwanderer, über der Asyldebatte mehr und mehr in Vergessenheit geraten war. Im Wahlkampf 1998 wurden demzufolge die Themen Einbürgerung und die Gewährung der doppelten Staatsbürgerschaft aufgegriffen und heftig diskutiert. Unter der neuen Rot-Grünen Koalition

¹⁶ Vgl.: Ebd., 71.

¹⁷ Vgl. beispielsweise: Deutscher Bundestag (1988): Siebter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung Drucksache 11/2020, Deutscher Bundestag (1995): Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung Drucksache 13/3342.

deutete sich bald nach der Wahl ein Wandel in der Migrationspolitik an. Nachdem sich in bestimmten Wirtschaftsbereichen ein Mangel an Hochqualifizierten abzeichnete, reagierte die Regierung Schröder mit der so genannten „Green-Card-Initiative“, deren Ziel v.a. die zeitlich begrenzte Anwerbung hochqualifizierter Fachkräfte für den Sektor der Informations- und Kommunikationstechnologie war. Die Initiative selbst war zwar wenig erfolgreich, aber die Debatte um die gezielte Anwerbung von ausländischen Arbeitnehmer wurde dadurch erneut angestoßen. Nach jahrelangem politischem Ringen wurde 2004 das neue Zuwanderungsgesetz verabschiedet, welches neben der Anwerbung von Hochqualifizierten, u.a. die Einführung der Integrationskurse regelt. Erstmals wurde mit dem neuen Gesetz zumindest formal anerkannt, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist. Diesen Umstand belegten die Zahlen des 2005 durchgeführten Mikrozensus. Demnach haben knapp 20% der in Deutschland lebenden Menschen einen Migrationshintergrund.

Auch die deutsche Entwicklungspolitik hat sich im Zuge der zunehmenden Einbettung in internationale Abkommen und Gremien mit den 1990er Jahren gewandelt. Armutsbekämpfung wurde nicht zuletzt durch die Verabschiedung der Millenniumsentwicklungsziele zum prioritären Ziel erklärt, welches nur durch eine Steigerung sowohl der finanziellen Mittel als auch der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit erreicht werden kann.¹⁸ Internationale Migration und v.a. die Rücküberweisungen, die in vielen Entwicklungsländern inzwischen die Zahlen der offiziellen Entwicklungshilfe (ODA) weit übersteigen, wurde als Thema für entwicklungspolitische Strategien (wieder-)entdeckt. So konzentrierte sich die Global Commission on International Migration (GCIM) in ihrem Bericht von 2005 auf den Zusammenhang von Migration und Entwicklung¹⁹ und auch die EU-Kommission hat in den letzten Jahren zu dem Thema einige wichtige Dokumente als Grundlage für eine europäische Strategie vorgelegt.²⁰

Der politische Diskurs spiegelt ab Ende der 1990er Jahre weiterhin eine recht deutliche Trennung der beiden hier behandelten Politikbereiche wider. Zwar werden sowohl in migrations- als auch in entwicklungspolitischen Dokumenten die Themen Migration und Entwicklung

¹⁸ In der Paris Erklärung verpflichteten sich 2005 die westlichen Geber auf die Grundprinzipien: Ownership der Nehmerländer, Partnerausrichtung, d.h. Ausrichtung an Politik und Strategie der Partner, Harmonisierung, d.h. v.a. Geberkoordination und –kooperation, Ergebnisorientierung und gegenseitige Rechenschaftspflicht.

¹⁹ Vgl.: Global Commission on International Migration (2005): Migration in einer interdependenten Welt. Neue Handlungsprinzipien, Berlin: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.

²⁰ Vgl. beispielsweise: Commission of the European Communities (2005): Migration and Development: Some Concrete orientations, Brussels 01.09.2005, COM(2005) 390.

miteinander verknüpft, zu einer Integration der Strategien in gemeinsamen Papieren kommt es jedoch nicht. In den migrationspolitischen Überlegungen, wie beispielsweise dem Bericht der Zuwanderungskommission von 2001, wird mit der Frage des Bedarfs an Zuwanderung v.a. Hochqualifizierter das Interesse an der wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands und der Lage des deutschen Arbeitsmarktes in den Vordergrund gerückt.²¹ Die von der Bundesregierung herausgegebene Broschüre zum Zuwanderungsrecht und zur Zuwanderungspolitik machte deutlich, dass sich Deutschland „bereits heute und verstärkt in den kommenden Jahren dem internationalen Wettbewerb um die besten Köpfe stellen“ muss.²² Jedoch auch die andere Seite der Medaille, nämlich die Auswirkungen der Abwanderung von hochqualifizierten Fachkräften auf deren Herkunftsländer, d.h. Brain Drain, wurde thematisiert. Die möglichen negativen Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft der Herkunftsländer könne, so die Zuwanderungskommission, durch die Rückkehr der Migranten aufgefangen werden, wenn diese dort „das im Ausland erworbene Wissen und ihre internationalen Kontakte nutzbringend einsetzen.“²³ In den Migrationsberichten von 2005 und 2006 wurde beschrieben, wie durch die befristete Beschäftigung und Ausbildung von mittel- und osteuropäischen Arbeitnehmern und deren Rückkehr von der Bundesregierung Brain Gain in den Herkunftsländern gezielt unterstützt und damit die marktwirtschaftliche Umgestaltung der Wirtschaftssysteme gefördert wurde.²⁴ Neben Brain Drain bzw. Brain Gain wurden auch die Auswirkungen von Rücküberweisungen auf die Herkunftsländer problematisiert.²⁵

Trotz der kontrollierten Zulassung von einzelnen Hochqualifizierten, blieb die Bundesregierung bei ihrer restriktiven Haltung und vertritt weiterhin das vorangige Ziel einer generellen Vermeidung von Einwanderung. Auf der einen Seite wurden präventive entwicklungspolitische Maßnahmen im Bereich der Armutsbekämpfung in den Herkunftsländern favorisiert,²⁶ auf der anderen Seite Mechanismen regionaler und internationaler Kooperation zur Bekämpfung illegaler Einwanderung in die EU beschworen. In der schon zuvor zitierten Broschüre

²¹ Vgl.: Bundesministerium des Inneren (2001): Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, Berlin: BMI.

²² Bundesministerium des Inneren (2005a): Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik, Berlin: BMI, 10.

²³ Bundesministerium des Inneren (2001): Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, Berlin: BMI, 80.

²⁴ Vgl.: Bundesministerium des Inneren (2005b): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2005, Berlin: BMI, 64ff.

²⁵ Vgl.: Bundesministerium des Inneren (2001): Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, Berlin: BMI, 80.

²⁶ Vgl.: Deutscher Bundestag (2001): Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung Drucksache 14/6496.

zum Zuwanderungsrecht und zur Zuwanderungspolitik wurden diese Ziele folgendermaßen formuliert:

„Ziel muss es sein, die betroffenen Staaten zur Kooperation zu veranlassen, die Fluchtursachen soweit wie möglich zu beseitigen, illegalen Transit durch andere Staaten zu unterbinden, grenzüberschreitenden Menschenhandel und Schleusungen zu verhindern, sowie die Rückführung von illegal ins Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten eingereisten Personen zu erleichtern.“²⁷

In jüngster Zeit scheint sich jedoch auch die deutsche Entwicklungspolitik dem internationalen Trend anzuschließen, Migranten als Akteure der Entwicklung sowohl in den Herkunfts- als auch in den Aufnahmeländern in ihre entwicklungspolitischen Strategien einzubeziehen. So soll das entwicklungspolitische Potenzial der in Deutschland lebenden Migranten verstärkt genutzt werden. Anfang 2007 wurde im Bundestag ein entsprechender Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit dem Titel „Diaspora – Potenziale von Migrantinnen und Migranten für die Entwicklung der Herkunftsländer nutzen“ beraten und verabschiedet. Die Bundesregierung wird darin u.a. aufgefordert,

„für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ein Konzept zu entwickeln, wie in den Entwicklungsländern eine stärkere Vernetzung von entwicklungspolitischen Maßnahmen mit unternehmerischen Tätigkeiten und gemeinnützigen Aktivitäten der Diasporagemeinden erreicht werden kann“, und „sich für eine kohärente Zusammenarbeit von Entwicklungs- und Finanzinstitutionen einzusetzen, die an der Verbesserung von Finanzdienstleistungen für Migrantinnen und Migranten arbeiten“ etc..²⁸

In der entwicklungspolitischen Praxis arbeitet die GTZ bereits an der Umsetzung dieser Vorgaben, beispielsweise über die Website GeldtransFAIR oder durch die Kofinanzierung der Hilfsprojekte von Migrantenorganisationen in ihren Heimatländern.²⁹

3. Der politische Diskurs zu Migration und Entwicklung in Spanien

Das Thema Migration spielt im politischen und ganz allgemein im öffentlichen Diskurs in Spanien eine sehr wichtige Rolle. In den letzten eineinhalb Jahrzehnten durchlebte das Land

²⁷ Bundesministerium des Inneren (2005a): Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik, Berlin: BMI, 84.

²⁸ Deutscher Bundestag (2007): Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. „Diaspora – Potenziale von Migrantinnen und Migranten für die Entwicklung der Herkunftsländer nutzen“, Drucksache 16/4164, 31.01.2007.

²⁹ Zur Arbeit der GTZ vgl. <http://www.gtz.de>. Zum Projekt GeldTransfair vgl: <http://www.geldtransfair.de>.

einen rapiden Wandel vom Auswanderungs- zum Einwanderungsland. Das kontinuierliche Wirtschaftswachstum führte zu einem steigenden Bedarf an ausländischen Arbeitskräften, v.a. in der Landwirtschaft, im Baugewerbe, im Hotel- und Gastronomiewesen und im häuslichen Bereich.³⁰ Dieser Umstand, aber auch die lange Zeit noch vergleichsweise liberalen spanischen Einreisebestimmungen, die besonderen Beziehungen des Landes zu den ehemaligen Kolonien und seine geographische Lage als südliche Außengrenze der Europäischen Union machten es zu einem attraktiven Zielland für Lateinamerikaner und Nordafrikaner.³¹ Innerhalb kürzester Zeit erreichte Spanien die höchste jährliche Einwanderungsrate innerhalb der EU.³² Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs stiegen zudem die Zahlen der Einwanderer aus Osteuropa, hauptsächlich aus Rumänien und der Ukraine und in den letzten Jahren der Flüchtlinge aus den Ländern südlich der Sahara.

Die Notwendigkeit, Einwanderung nach Spanien zuzulassen und die Wichtigkeit des wirtschaftlichen und demographischen Beitrags der Migranten, wurde in den letzten Jahren im politischen Diskurs regelmäßig betont. Die ausführliche Darstellung der zahlreichen Studien und Dokumente zu den Auswirkungen von Migration auf die Entwicklung des spanischen Arbeitsmarktes und der spanischen Wirtschaft würde jedoch den Rahmen sprengen.³³ Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich deshalb auf die Frage, wie der Zusammenhang von Migration und Entwicklung im Bezug auf die Herkunftsländer und ganz speziell das Konzept des Codesarrollo (Spanisch für Co-development) im politischen Diskurs dargestellt wird.

Phase 1: Regierungszeit der PSOE (bis 1996)

Migration hatte während der langen postautoritären Regierungszeit der Partido Socialista Obrero Español (PSOE) von 1982 bis 1996 nicht den Stellenwert auf der politischen Agenda, den das Thema heute inne hat. Die jährlichen Einwanderungsraten waren bis zum Ende der

³⁰ Vgl.: Consejo Económico y Social (2004): La inmigración y el mercado de trabajo en España, Madrid: Consejo Económico y Social, 50ff.

³¹ Vgl.: Blanco Fernández de Valderrama, Cristina (1993): The New Hosts: The Case of Spain, in: International Migration Review, 27:1, 171.

³² Vgl.: Zahlen EUROSTAT, URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

³³ Zum Diskurs über ökonomischen und demographischen Relevanz von Migration für Spanien vgl.: Désirée Kleiner-Liebau: Migration and the Construction of National Identity in Spain, Dissertation Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, eingereicht im Februar 2008.

1990er Jahre vergleichsweise gering.³⁴ Erst zum Ende des Jahrzehnts stiegen die Zahlen. 1998 betrug der Anteil der ausländischen Staatsbürger an der in Spanien lebenden Bevölkerung 1,8%, nur wenige Jahre später, 2005, waren es dann schon 6,1%.³⁵

Trotz des geringen Einwanderungsaufkommens wird im „Informe de Cooperación Internacional“, dem Bericht zur internationalen Kooperation von 1992 schon ganz allgemein auf den Zusammenhang zwischen Unterentwicklung und Auswanderung hingewiesen und das Migrationsgeschehen der nächsten Jahre vorhergesagt. Der Bericht schlussfolgert, dass, falls sich die Lebensumstände in den Entwicklungsländern nicht änderten, man mit neuen, großen Migrationsbewegungen konfrontiert würde. Diese Migration wird aus den Ländern erwartet, die bereits als Schwerpunktländer der spanischen Entwicklungszusammenarbeit definiert sind, d.h. aus den lateinamerikanischen und nordafrikanischen Staaten.³⁶

Phase 2: Regierungszeit der PP (1996 - 2004)

Der migrationspolitische Schwerpunkt der konservativen PP (Partido Popular) Regierung unter Aznar lag, noch verstärkt in der zweiten Legislaturperiode, auf wirtschafts- und sicherheitspolitischen Fragestellungen. Waren in der ersten Fassung des neuen Zuwanderungsgesetzes von 2000 noch Themen wie die Integration der Einwanderer und deren soziale Rechte wichtiger Bestandteil des Gesetzestextes, änderte die PP, welche aus der Wahl 2000 mit einer absoluten Mehrheit hervorging, das Gesetz in seiner zweiten Fassung dahingehend, dass weiterhin die Themen Migrationskontrolle und die Bekämpfung der illegalen Einwanderung im Vordergrund standen.³⁷ Außerdem wurde unter der PP-Regierung über eine Quotenregelung legale Arbeitsmigration zugelassen - streng kontrolliert und eng abgestimmt auf die Bedarfe des spanischen Arbeitsmarktes. In zahlreichen bilateralen Verträgen mit den Herkunftsländern wurden Vereinbarungen u.a. über die Rücknahme von illegal Eingewanderten und über die Kooperation bei den verschärften Grenzkontrollmaßnahmen getroffen.³⁸

³⁴ Vgl.: Zahlen EUROSTAT, URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

³⁵ Vgl.: Zahlen Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, URL: http://www.mtas.es/es/sec_emi/index.htm.

³⁶ Vgl.: Congreso de los Diputados (1992): Informe de la Ponencia sobre los objetivos y líneas generales de la Política Española de Cooperación y Ayuda al Desarrollo, in: BOCG. Congreso de los Diputados. IV Legislatura. Serie E, 27 de febrero de 1992.

³⁷ Vgl.: Kreienbrink, Axel (2004): Einwanderungsland Spanien. Migrationspolitik zwischen Europäisierung und nationalen Interessen, Frankfurt a.M./London: IKO – Verlag für Interkulturelle Kommunikation, 423ff.

³⁸ Vgl. beispielsweise: Ministerio de la Presidencia (2003): Acuerdo entre el Reino de España y la República de Guinea-Bissau en Materia de Inmigración, in: BOE núm. 74, 27 marzo 2003.

Wie oben schon für die deutsche Entwicklungspolitik beschrieben, wird auch in den entsprechenden spanischen Dokumenten dieser Phase die Entwicklungszusammenarbeit als ein potentiell Instrument zur Verhinderung von Migration gesehen. Der Ansatz der präventiven Politik wird besonders in einer Aussage deutlich, die sich sowohl im „PACI 2003“ („Plan Anual de Cooperación Internacional“ = Jahresplan für die Internationale Zusammenarbeit) als auch im „PACI 2004“ finden lässt. Demnach stellt die Entwicklungszusammenarbeit ein Mittel dar, um den wirtschaftlichen Wohlstand der Entwicklungsländer zu fördern und dadurch die Migration zu mindern.³⁹ Das vierjährige Grundsatzprogramm für die spanische Entwicklungszusammenarbeit für die Jahre 2001 bis 2004 („Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004“) geht sogar soweit, davon zu sprechen, dass in die Strategien der Entwicklungszusammenarbeit mögliche Lösungen für die Einwanderungsfrage eingebunden werden sollen.⁴⁰

Zudem taucht in der Zeit der PP-Regierung der Begriff des Codesarrollo (Co-development) erstmals in entwicklungs- und migrationspolitischen Dokumenten auf. Das „Programa GRECO“ („Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración“), das mehrjährige Programm der Regierung zur globalen Regulierung und Koordination von Migration von 2001 greift als Reaktion auf die Beschlüsse des EU-Gipfels in Tampere 1999 das Konzept des Codesarrollo auf und erstellt einen ersten Maßnahmenkatalog. Co-development wird im „Programa GRECO“ definiert als „die gemeinsame Entwicklung aller Beteiligten“. ⁴¹ Die vorgeschlagenen Maßnahmen beziehen sich auf Aus- und Weiterbildung von Migranten, damit diese bei Rückkehr als „Entwicklungsakteure“ auftreten können, auf Hilfen zur Wiedereingliederung im Herkunftsland, auf Mikrokredite, die bei Rückkehr Migranten unterstützen sollen, auf die Förderung der Investition von Rücküberweisungen in produktive Aktivitäten und auf allgemeine technische Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern.⁴² Der Schwerpunkt liegt damit klar auf der Rückkehr der Einwanderer, was wiederum auf ein politisches Konzept von Migration als temporärer, d.h. zeitlich begrenzter Arbeitsmigration

³⁹ Vgl.: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2003): Plan Anual de Cooperación Internacional para 2003, Madrid, 35; Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2004): Plan Anual de Cooperación Internacional para 2004, Madrid, 39.

⁴⁰ Vgl.: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado para la Cooperación (2000): Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, Madrid, 9.

⁴¹ Ministerio de la Presidencia (2001a): Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería y la Inmigración en España (Programa GRECO), in: BOE núm. 101, Viernes 27.04.2001, Madrid, 15330. Übersetzung aus dem Spanischen durch Autorin.

⁴² Vgl.: Ebd., 15330ff.

hindeutet. In einigen bilateralen Verträgen mit den Herkunftsländern wurden sodann auch entsprechende Maßnahmen zur Rückkehrförderung und Unterstützung der Migranten bei der Wiedereingliederung im Herkunftsland geregelt. Die Formulierung, beispielsweise im Vertrag zwischen Ecuador und Spanien, welche die Auswanderung und spätere Rückkehr als Zugewinn an Erfahrung und damit als Faktor für wirtschaftliche, soziale und technologische Entwicklung beschreibt, deutet die Idee des Brain Gain durch Aus- und Fortbildung und spätere Rückkehr an.⁴³

Trotz der recht ausführlichen Beschreibung von Co-development Maßnahmen im „Programa GRECO“ wurden diese jedoch kaum umgesetzt, da für die Umsetzung, mit Ausnahme des sicherheitspolitischen Bereiches nur unzureichend finanzielle Mittel zur Verfügung standen. Dieser Umstand unterstreicht einmal mehr den deutlichen Fokus der Aznar-Regierung auf Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung.

Phase 3: Regierungszeit der PSOE (2004 - heute)

Der überraschende Regierungswechsel bei den Wahlen im März 2004 brachte einige Veränderungen für die spanischen Migrationspolitik mit sich.⁴⁴ Zwar gab es auch unter der neuen sozialistischen Regierung keine weitere Reform des Einwanderungsgesetzes (Ley Orgánica 8/2000), über ein königliches Dekret wurden jedoch für die Umsetzung des Gesetzes einige Veränderungen beschlossen.⁴⁵ Die wichtigste Folge war wohl die breite Regularisierungskampagne der spanischen Regierung. Zwischen Februar und Mai 2005 erhielten auf Antrag ihrer Arbeitgeber ungefähr 570.000 bis dato irreguläre Arbeitnehmer eine Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung. Die Regierung unter Zapatero betonte, dass die Regularisierung eine einmalige Aktion bleiben würde und dass die Kontrollen sowohl in den Unternehmen, die Einwanderer beschäftigten als auch an den spanischen Grenzen in der Folgezeit noch weiter verschärft würden, um irreguläre Einwanderung und Beschäftigung zu unterbinden.⁴⁶

⁴³ Vgl.: Ministerio de la Presidencia (2001b): Acuerdo entre el Reino de España y la República del Ecuador relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios, in: BOE núm. 164, 10.Julio 2001, 24911.

⁴⁴ Vgl.: Kreienbrink, Axel (2006): Länderprofil Spanien, in Focus Migration, Hamburgisches

Weltwirtschaftsinstitut, 3-5.

⁴⁵ Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, in: BOE núm. 6, 07.01.2005, URL: http://extranjerios.mtas.es/es/normativa_jurisprudencia/Nacional/RD2393-04.pdf, [19.02.2007].

⁴⁶ Vgl.: Kleiner, Désirée (2005): Von Spanien lernen. Legalisierung als Migrationspolitik, in:

Des Weiteren wurde die Frage der sozialen Integration in Spanien lebender Migranten von der PSOE-Regierung erstmals in ernstzunehmender Weise behandelt. Die Regierung berücksichtigte in ihrem Haushalt einen Fonds zur Finanzierung von Integrationsmaßnahmen in den Autonomen Gemeinschaften und den Kommunen, der 2005 immerhin mit einer Summe von 120 Millionen und 2006 mit 182 Millionen Euro ausgestattet wurde.⁴⁷ Im Jahr 2007 stellte sie dann einen umfangreiche Integrationsrahmenplan, den „Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2006-2009“ vor.

Neben integrations- und arbeitsmarktpolitischen Überlegungen blieb aber auch die Bekämpfung der illegalen Migration ein wichtiger Punkt auf der migrationspolitischen Agenda. Mit dem „Plan África“ wurde 2006 eine entsprechende Strategie vorgelegt, die auf verstärkte Kooperation mit den afrikanischen Herkunftsländern im Bereich der illegalen Einwanderung setzt.⁴⁸ In den neueren bilateralen Verträgen mit den westafrikanischen Staaten werden den Herkunftsländern im Gegenzug für die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung illegaler Aus- bzw. Einwanderung, Möglichkeiten legaler Einwanderung und entwicklungspolitische Hilfen in Aussicht gestellt. Weitere Maßnahmen, die hier genannt werden sind u.a. Kampagnen zur Information im Herkunftsland über die Möglichkeiten legaler Migration und zur Sensibilisierung für die Realität der Migranten im Aufnahmeland, die Gewährung und der Schutz von Migrantenrechten -wobei die Gesetze des Aufnahmelandes maßgeblich sind- und die Unterstützung der Familien, d.h. v.a. der Kinder von Migranten sowohl im Herkunfts- als auch im Aufnahmeland durch z.B. psychologische Betreuung, um die negativen Folgen der Migration auf soziale Beziehungen und die Familie abzdämpfen.⁴⁹

Mit dem „Plan Director 2005-2008“⁵⁰, dem mehrjährigen Rahmenplan für die spanische Entwicklungspolitik, wird außerdem das Konzept des Co-development auch in die spanische Entwicklungszusammenarbeit eingeführt. Erste Projekte sollen in den hierfür ausgewählten Pilotländern Marokko, Senegal und Ecuador durchgeführt werden. Das in den entwicklungs-

Blätter für deutsche und internationale Politik, 2005:6, 735-740.

⁴⁷ Vgl.: ELPAIS.es (2005): El Gobierno aprueba 120 millones para el fondo de ayuda para la integración de inmigrantes, 20.05.2005, URL: <http://www.elpais.es>, [23.05.2005].

⁴⁸ Vgl.: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2006a): Plan África – Resumen Ejecutivo 2006-2008, Madrid.

⁴⁹ Vgl. beispielsweise: Ministerio de la Presidencia (2008): Acuerdo Marco de Cooperación en Materia de Inmigración entre el Reino de España y la República de Cabo Verde, in: BOE núm. 39, Jueves 14 febrero 2008, 8030f; Ministerio de la Presidencia (2006): APLICACIÓN provisional del Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Gambia, hecho «ad referendum» en Banjul el 9 de octubre de 2006, in: BOE núm. 310, Jueves 28 diciembre 2006, 45915f.

⁵⁰ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (2005): Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, Madrid.

politischen Dokumenten propagierte Konzept von Co-development ist, die natürlich gegebene Verknüpfung von Migration und Entwicklung so zu beeinflussen, dass die positiven Auswirkungen von Migration maximiert und die negativen Folgen, sowohl für die beteiligten Länder als auch für die Migranten selbst und ihre Familien minimiert werden.⁵¹

Der „Consejo Estatal de Cooperación al Desarrollo“ (Rat für Entwicklungskooperation) berief im Jahr 2007 eine Arbeitsgruppe zum Thema Codesarrollo ein; mit dem Ziel ein Dokument zu erstellen, dass den aktuellen Grundkonsens über Definition und Kriterien des Konzepts widerspiegeln sollte.⁵² Demnach ist das allgemeine Ziel von Codesarrollo, nachhaltige und dauerhafte menschliche Entwicklung. Codesarrollo ist auf der einen Seite an der Schnittstelle von Entwicklungs- und Migrationspolitik und auf der anderen Seite im transnationalen Raum zwischen Aufnahme- und Herkunftsländer angesiedelt und wird als wechselseitiger Prozess verstanden. Neben den staatlichen Akteuren ist eine Vielzahl von privaten Akteuren beteiligt, beispielsweise soziale, kirchliche NGOs, aber auch ganz besonders Migrantenorganisationen und die Migranten selbst. Der Fokus verschiebt sich also auf die Migranten als „Akteure der Entwicklung“, sowohl im Aufnahmeland als auch in den Herkunftsländern.

Im entwicklungspolitischen Plan von 2006 wird beschrieben, wie sich das Verständnis des Zusammenhangs von Migration und Entwicklung von der reinen Bekämpfung der Migrationursachen durch entwicklungspolitische Maßnahmen hin zur Einbeziehung der Migranten als Akteure dieser Entwicklung gewandelt hat. Letzteres wird als die wichtigste Neuerung des Verständnisses von Codesarrollo gesehen.⁵³

Auch der neueste nationale Integrationsplan („Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración“),⁵⁴ ebenfalls von 2007, beschäftigt sich ausführlich mit Co-development als einem wichtigen Element der Integrationspolitik. Ein „Akteur der Entwicklung“ kann demnach nur ein Migrant werden, der in der Aufnahmegesellschaft gut integriert ist und umgekehrt kann die Einbeziehung in entsprechende Projekte auch zur verbesserten Integration führen.

In diesen migrations- und entwicklungspolitischen Dokumenten werden verschiedenste

⁵¹ Vgl.: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (2007): Plan Anual de Cooperación Internacional 2007, Madrid, 43.

⁵² Vgl.: Grupo de Trabajo de Codesarrollo (2007): Documento de Consenso. Aportaciones al debate sobre migración y desarrollo, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, Consejo de Cooperación al Desarrollo.

⁵³ Vgl.: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2006b): Plan Anual de Cooperación Internacional 2006, Madrid.

⁵⁴ Ministerio de Trabajos y Asuntos Sociales (2007): Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2007-2010, URL: <http://www.mtas.es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/Docs/160207pecitextocompleto.pdf>.

Maßnahmen zur Förderung von Co-development vorgeschlagen, die sowohl auf der institutionellen als auch auf der individuellen Ebene ansetzen und beide, das Aufnahme- und das Herkunftsland betreffen. Die wichtigsten Ansätze werden hier kurz erwähnt, um zumindest einen groben Überblick über die Vielfalt der angedachten Projekte zu Codesarrollo zu vermitteln:

Ganz allgemein kann in alle Projekte der technischen Zusammenarbeit zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung der Herkunftsländer, v.a. jedoch im produktiven Sektor eine Co-development-Perspektive einbezogen werden.

Des Weiteren wird der Einbeziehung von Migranten und Migrantenorganisationen im Aufnahmeland in eine entsprechende Co-development-Strategie eine große Bedeutung beigemessen. Hierunter fällt u.a. die konkrete Begleitung und Beratung von Migranten/Migrantenorganisationen und ihrer Heimatgemeinden, v.a. bei unternehmerischen Aktivitäten. Der Aufbau von transnationalen Netzwerken und von Public-Private-Partnerships soll von staatlicher Seite in besonderem Maße unterstützt werden. Dabei soll die Familie als wichtigstes und stärkstes Bindeglied zwischen Aufnahme- und Herkunftsland und tragende Säule des Migrationsprozesses gestärkt werden. Die Auswirkungen der Migration auf die familiären Bindungen und die Sozialstruktur allgemein müssen genau beobachtet werden. Eine spezifische Betreuung sollte für solche Familien angeboten werden, die drohen am Migrationsprozess zu zerbrechen. NGOs und Migrantenorganisationen, die sich in diesem Bereich, aber auch allgemein in Codesarrollo-Projekten engagieren, sollen stärker eingebunden und von staatlicher Seite finanziell besser ausgestattet werden.

Mit Brain Drain bzw. Brain Gain lässt sich ein weiterer Bereich der spanischen Co-development- Strategie überschreiben. Um das Potential der Migranten in Spanien voll zu nutzen, soll deren Bildung und Weiterbildung gefördert werden, v.a. für die zweite Generation müsse es spezielle Bildungsprogramme geben. Außerdem muss die Anerkennung der im Herkunftsland erworbenen Titel und Qualifikationen weiter vorangetrieben werden. Im Herkunftsland will man für Brain Gain sorgen, indem man beispielsweise Austauschprogramme von Lehrern initiiert oder Hochqualifizierte in der Diaspora bewegt, sich als Lehrende an Bildungsprogrammen im Herkunftsland zu beteiligen. Auch der Austausch von Wissenschaftlern und gemeinsame Projekte mit den Herkunftsländern sollen gefördert werden. Interessant ist bei diesen Maßnahmen, dass diese Programme zur Einbindung der Diaspora nicht mehr unbedingt an die Rückkehr der Migranten gekoppelt sind.

Auch das fast schon klassische Thema der Heimatüberweisungen (Remesas) spielt im spanischen Konzept von Co-development eine wichtige Rolle. Zuvorderst steht das Ziel, den

rationalen, entwicklungspolitisch sinnvollen Einsatz der Heimatüberweisungen zu fördern, indem Finanzdienstleister angehalten werden, ihre Leistungen den Bedürfnissen und finanziellen Möglichkeiten der Migranten anzupassen, indem sie beispielsweise die Transaktionskosten für Heimatüberweisungen senken. Ein weiterer wichtiger Punkt ist, entsprechende Beratung zur Investition der Rücküberweisungen im Herkunftsland anzubieten und die Investitionssummen sinnvoll durch günstige Kredite aufzustocken.

Grundsätzlich wird temporäre und zirkuläre Migration als beste Voraussetzung für den Aufbau von Bindungen zwischen Aufnahme- und Herkunftsländern d.h. auch für Co-development gesehen. Die Aus- und Fortbildung in Spanien und die spätere Rückkehr bzw. ein ständiges Pendeln zwischen Aufnahme- und Herkunftsland bietet wesentlich mehr Ansatzpunkte für entwicklungspolitische Überlegungen als die Migration einzelner Individuen mit daraus folgendem ständigem Aufenthalt und Familiennachzug. Deshalb sollen temporäre und zirkuläre Migrationsmodelle gefördert und die notwendigen Vereinbarungen und Regelungen mit den Herkunftsländern getroffen werden.

Aber auch die freiwillige Rückkehr wird weiterhin politisch unterstützt. Durch eine verbesserte Informationspolitik über die Möglichkeiten zur Rückkehr und die aktuellen sozio-ökonomischen Voraussetzungen im Herkunftsland soll diese gefördert werden. Produktive Investitionen und individuelle Projekte der Rückkehrer werden durch Mikrokredite unterstützt. Um die individuelle Rückkehr zu erleichtern, sollen außerdem die Heimatgemeinden, in die der Migrant zurückkehrt entsprechend beraten und unterstützt werden, d.h. nicht nur die Rückkehr des Migranten selbst wird von den spanischen Behörden organisiert, sondern er/sie soll im gesamten Prozess der Rückkehr betreut und begleitet werden.

4. Schlussfolgerungen und Ausblick

Schon bei der Materialsuche wurde deutlich wie sehr in Spanien die beiden Themen Migration und Entwicklung im aktuellen politischen Diskurs miteinander verknüpft sind. So kann man manche bilateralen Abkommen nicht einmal mehr eindeutig der Entwicklungspolitik oder der Migrationspolitik zuordnen. Es finden sich gar einige Dokumente, die sich mit dem Konzept des Codesarrollo und damit der Schnittstelle zwischen beiden Politikfeldern selbst widmen. In Deutschland hingegen, ließen sich wesentlich weniger Dokumente finden, die beide Themen diskursiv verknüpfen. Die gefundenen Dokumente sind jeweils eindeutig einem der beiden Themenfelder zuordenbar. Das verbindende Konzept des Co-development oder eine deutschsprachige Entsprechung konnten nicht gefunden werden. Trotz der geringen Auf-

merksamkeit, die im politischen Diskurs in Deutschland dem Thema Migration und Entwicklung bisher gewidmet wurde, lassen sich sowohl im neueren entwicklungspolitischen Diskurs, als auch in der entwicklungspolitischen Praxis erste Ansätze für eine stärkere Auseinandersetzung mit den Ideen des Konzepts Co-development finden.

Die sehr unterschiedliche Beachtung, die das Konzept des Co-development in Deutschland und Spanien erfährt, ist in grundlegenden Unterschieden der migrationspolitischen Situation der beiden Länder begründet. Deutschland ist momentan nur an hochqualifizierten Migranten interessiert, weist demnach aktuell nur geringe Zahlen von Arbeitsmigranten auf. Der Fokus liegt eher auf der Integration der in Deutschland lebenden ehemaligen „Gastarbeiter“ und ihrer Familien, deren Herkunftsländer wiederum nicht von entwicklungspolitischer Bedeutung sind. Zielgruppen zur Einbindung in Co-development-Projekte sind demnach die wenigen Hochqualifizierten und die aus politischen Gründen aus Entwicklungsländern nach Deutschland Geflohenen.

Spanien hingegen verzeichnete in den letzten eineinhalb Jahrzehnten einen starken Anstieg von Einwanderung aus Lateinamerika, Nordafrika, Osteuropa und zunehmend aus Ländern südlich der Sahara. Die jetzige spanische Regierung setzte deshalb bisher auf der einen Seite verstärkt auf temporäre und zirkuläre Arbeitsmigration, um den Bedarf der spanischen Wirtschaft an Arbeitskräften weiterhin decken zu können und erkannte auf der anderen Seite an, dass viele Migranten sich zum dauerhaften Aufenthalt entschieden haben, bzw. angesichts der teilweise liberalen Staatsbürgerschaftsregeln längst spanische Staatsbürger sind und integriert werden müssen. Die spanische Regierung hat erkannt, dass das Konzept des Codesarrollo geeignet ist, sowohl diese migrationspolitischen Interessen zu verfolgen, als auch internationalen entwicklungspolitischen Anforderungen gerecht zu werden. Allerdings zeichnet sich seit kurzem auch in Spanien ein Wandel in der Migrationspolitik hin zu einer restriktiveren Politik ab. Die stagnierenden Wachstumszahlen scheinen den Enthusiasmus der letzten Jahre deutlich zu dämpfen und führen gar zu verbalen Ausrutschern, wie dem des aktuellen Arbeitsministers, Celestino Corbacho, der sich zu der Aussage hinreissen ließ, dass die Anwerbung von ausländischen Arbeitnehmern in den Herkunftsländern für 2009 angesichts der aktuellen Arbeitslosenzahlen nicht mehr sinnvoll sei und mehr oder weniger eingestellt würde.⁵⁵ Zwar ruderte der Arbeitsminister unter dem Druck aus den eigenen Reihen und der scharfen Kritik von Gewerkschaften, Unternehmern und Migrantenorganisatio-

⁵⁵ El País (2008): Zapatero fuerza a Corbacho a rectificar su cerrojazo a la inmigración, 06.09.2008, URL: <http://www.elpais.es>.

nen eiligst zurück, der Vorfall deutet jedoch auf Veränderungen in der zukünftigen migrationspolitischen Strategie Spaniens hin. Wie diese Veränderungen konkret aussehen und welche Auswirkungen sie auf den Diskurs über Migration und Entwicklung und das Konzept des Co-development haben werden ist zum jetzigen Zeitpunkt jedoch noch unklar.

References

- Bade, Klaus und Oltmer, Jochen (2003): *Aussiedler: deutsche Einwanderer aus Osteuropa*, Göttingen: V&R unipress.
- Balke, Siegfried (1966): Die Ausländerbeschäftigung aus der Sicht der Wirtschaft, in: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.): *Magnet Bundesrepublik. Probleme der Ausländerbeschäftigung*, Bonn: Köllen Verlag, S. 168-182.
- Blanco Fernández de Valderrama, Cristina (1993): The New Hosts: The Case of Spain, in: *International Migration Review*, 27:1, S. 169-181.
- Blank, Theodor (1964): Eine Million Gastarbeiter. Eine nicht unerhebliche Voraussetzung für das Gedeihen der deutschen Wirtschaft, in: *Bulletin* (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung), Nr. 160, 30. Oktober 1964, S. 1480.
- Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung (1956): Deutsch-Italienisches Anwerbeabkommen vom 20.12.1955, in: *Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (ANBA)*, Nr. 2, 4. Jahrgang, 25.2.1956.
- Bundesministerium des Inneren (2001): *Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der unabhängigen Kommission „Zuwanderung“*, Berlin: BMI.
- Bundesministerium des Inneren (2005a): *Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik*, Berlin: BMI.
- Bundesministerium des Inneren (2005b): *Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2005*, Berlin: BMI.
- Congreso de los Diputados (1992): Informe de la Ponencia sobre los objetivos y líneas generales de la Política Española de Cooperación y Ayuda al Desarrollo, in: *BOCG. Congreso de los Diputados. IV Legislatura. Serie E*, 27 de febrero de 1992.
- Commission of the European Communities (2005): *Communication from the Commission. Migration and Development: Some Concrete orientations*, Brussels 01.09.2005, COM(2005) 390.
- Consejo Económico y Social (2004): *La inmigración y el mercado de trabajo en España*, Madrid: Consejo Económico y Social.
- ELPAIS.es (2005): *El Gobierno aprueba 120 millones para el fondo de ayuda para la integración de inmigrantes*, 20.05.2005, URL: <http://www.elpais.es>, [23.05.2005].

- El País (2008): Zapatero fuerza a Corbacho a rectificar su cerrojo a la inmigración, 06.09.2008, URL: <http://www.elpais.es>, [21.09.2008].
- Deutscher Bundestag (1988): Siebter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung Drucksache 11/2020, 16.03.1988.
- Deutscher Bundestag (1993): Neunter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung Drucksache 12/4096, 13.01.1993.
- Deutscher Bundestag (1995): Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung Drucksache 13/3342, 14.12.1995.
- Deutscher Bundestag (2001): Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung Drucksache 14/6496, 07.06.2001.
- Deutscher Bundestag (2007): Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. „Diaspora – Potenziale von Migrantinnen und Migranten für die Entwicklung der Herkunftsländer nutzen“, Drucksache 16/4164, 31.01.2007.
- Global Commission on International Migration (2005): Migration in einer interdependenten Welt. Neue Handlungsprinzipien, Bericht der Weltkommission für Internationale Migration, Berlin: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.
- Grupo de Trabajo de Codesarrollo (2007): Documento de Consenso. Aportaciones al debate sobre migración y desarrollo, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, Consejo de Cooperación al Desarrollo.
- Herbert, Ulrich (2003): Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Kattenstroth, Ludwig (1966): Grußwort der Bundesregierung, in: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.): Magnet Bundesrepublik. Probleme der Ausländerbeschäftigung, Bonn: Köllen Verlag, S. 11-19.
- Kleiner, Désirée (2005): Von Spanien lernen. Legalisierung als Migrationspolitik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 2005:6, S. 735-740.
- Kleiner-Liebau, Désirée (2008): ¿Integración o Marginalización? Conflicto Social e Inmigración en Alemania, in: Lorenzo Cachón (Hrsg.): Conflicto e Inmigración – Experiencias en Europa, Madrid, S. 133-164.
- Kreienbrink, Axel (2004): Einwanderungsland Spanien. Migrationspolitik zwischen Europäisierung und nationalen Interessen, Frankfurt a.M./London: IKO – Verlag für Interkulturelle Kommunikation.
- Kreienbrink, Axel (2006): Länderprofil Spanien, in: Focus Migration, Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut, URL: <http://www.focus.migration.de>.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado para la Cooperación (2000): Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, Madrid.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (2003): Plan Anual de Cooperación Internacional para 2003, Madrid.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (2004): Plan Anual de Cooperación Internacional para 2004, Madrid.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (2005): Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, Madrid.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2006a): Plan África – Resumen Ejecutivo 2006-2008, Madrid.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado para la Cooperación (2006b): Plan Anual de Cooperación Internacional 2006, Madrid.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (2007): Plan Anual de Cooperación Internacional 2007, Madrid.

Ministerio de la Presidencia (2001a): Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería y la Inmigración en España (Programa GRECO), BOE núm. 101, Viernes 27.04.2001, S. 15323-15343.

Ministerio de la Presidencia (2001b): Acuerdo entre el Reino de España y la República del Ecuador relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios, in: BOE núm. 164, 10.Julio 2001, 24909-24912.

Ministerio de la Presidencia (2003): Acuerdo entre el Reino de España y la República de Guinea-Bisáu en Materia de Inmigración, in: BOE núm. 74, 27 marzo 2003, S. 12019-12022.

Ministerio de la Presidencia (2006): APLICACIÓN provisional del Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Gambia, hecho «ad referendum» en Banjul el 9 de octubre de 2006, in: BOE núm. 310, Jueves 28 diciembre 2006, S. 45914-45918.

Ministerio de la Presidencia (2008): Acuerdo Marco de Cooperación en Materia de Inmigración entre el Reino de España y la República de Cabo Verde, in: BOE núm. 39, Jueves 14 febrero 2008, S. 8028-8033.

Ministerio de Trabajos y Asuntos Sociales (2007): Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2007-2010, URL:
<http://www.mtas.es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/Docs/160207pecitextocompleto.pdf>.

Özcan, Veysel (2007): Länderprofil Deutschland, in: Focus Migration, Mai 2007, URL:
<http://www.focus-migration.de>.

Sabel, Anton (1966): Die Arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer, in: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.): Magnet Bundesrepublik. Probleme der Ausländerbeschäftigung, Bonn: Köllen Verlag, S. 159-167.

Thränhardt, Dietrich (2005): Entwicklung durch Migration: ein neuer Forschungsansatz, in: APUZ 27/2005, S. 3-11.